

FR

D5 95728
Résumé

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.1.2011
SEC(2011) 44 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2000/25/CE en ce qui concerne l'application de phases d'émissions aux tracteurs à voie étroite

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

SEC(2011) 43 final
COM(2011) 1 final

Avertissement: le présent résumé n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration, sans préjuger de la forme définitive d'une décision de la Commission.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Il s'agit de déterminer si, dans le cas des «tracteurs à voie étroite», il est possible de respecter les prescriptions législatives actuellement en vigueur concernant les émissions polluantes. Avec environ 26 000 unités vendues chaque année, ces engins représentent 16 % du marché des nouveaux tracteurs dans l'UE. Ils sont spécifiquement conçus pour les caractéristiques de terrain et d'agencement des vignobles et vergers en Europe, par exemple les allées étroites des vignobles. Par conséquent, les tracteurs à voie étroite sont presque exclusivement fabriqués et utilisés en Europe. Le problème est double: l'inadéquation des valeurs limites réglementaires et l'absence de faisabilité technologique.

Lorsque les nouvelles valeurs limites d'émission pour les tracteurs ont été introduites par le législateur en 2005, l'information existant sur la technologie nécessaire pour respecter ces normes était limitée. En plus de la phase IIIA actuellement applicable, une phase IIIB et une phase IV ont été définies, exigeant de fortes réductions des émissions de particules (PM) et d'oxydes d'azote (NO_x). Les dates de mise en œuvre actuellement fixées pour la mise sur le marché des tracteurs à voie étroite dans les catégories de moteur correspondantes (couvrant 75 % du marché des nouveaux tracteurs à voie étroite) sont les suivantes:

Puissance moteur	du	Date de mise en œuvre	Date de mise en œuvre
		(phase IIIB)	(phase IV)
56-75 kW		1 ^{er} janvier 2012	1 ^{er} octobre 2014
37-56 kW		1 ^{er} janvier 2013	-

Le risque que des difficultés se présentent dans le cas des tracteurs à voie étroite a été reconnu dans la directive 2000/25/CE sur les émissions des tracteurs, laquelle a introduit le paragraphe 8 de l'article 4 pour demander une nouvelle étude de faisabilité des valeurs limites d'émission prévues pour les tracteurs à voie étroite. Entre-temps, il a été confirmé que les tracteurs à voie étroite auraient beaucoup de difficultés à respecter les prescriptions des prochaines phases d'émission. La raison en est que, contrairement aux tracteurs normaux ou plus grands, les tracteurs à voie étroite n'ont qu'un espace limité pour accueillir le nouveau moteur requis et les nouvelles technologies de post-traitement des polluants. Si l'on augmente la taille du véhicule, les exigences essentielles de l'utilisateur en pâtiraient, car le véhicule perdrait en manœuvrabilité, il s'en suivrait une perte en terres cultivables et le véhicule aurait généralement des difficultés à fonctionner dans l'environnement actuel pour lequel il est conçu.

Les prescriptions en matière d'émissions des phases IIIB et IV ne seraient pas problématiques si des solutions techniques satisfaisantes pouvaient être trouvées dans les délais pour les tracteurs à voie étroite. Néanmoins, il ressort des informations actuellement disponibles concernant le marché que les travaux pour la mise au point de moteurs et de technologies post-traitement permettant de respecter la phase IIIB n'ont que tout récemment donné les premières solutions prototypes. Pour la phase IV, les travaux de R&D sur les concepts de moteurs sont toujours en cours. En outre, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour adapter ces technologies aux tracteurs à voie étroite et les intégrer dans l'espace limité disponible. Pour la phase IIIB, ce processus devrait prendre entre 3 à 6 ans selon les délais de

réalisation industriels standard. Pour la phase IV, si un concept technique réalisable peut être démontré, la mise au point de tracteurs à voie étroite conformes peut prendre encore entre 6 à 10 ans.

Les acteurs les plus touchés sont les fabricants de moteurs et de tracteurs, leurs effectifs et le secteur agricole. Tout d'abord, les fabricants de moteurs doivent mettre au point de nouveaux moteurs pouvant respecter les nouvelles valeurs limites et convenant aux tracteurs à voie étroite. Ensuite, les fabricants de tracteurs à voie étroite se heurtent à la difficulté technique d'installer les moteurs de la nouvelle génération sur leurs produits spécifiques tout en conservant la capacité de ces derniers à opérer dans les allées étroites des vignobles. Le secteur agricole subirait les conséquences de l'absence de nouveaux tracteurs à voie étroite compatibles avec la largeur actuelle des allées des vignobles et des vergers et avec les équipements et outils actuellement utilisés pour les cultures. Les effectifs de ces fabricants de tracteurs seraient touchés par d'éventuels temps d'arrêt dus à leur incapacité à répondre à la demande de nouveaux produits.

La présente analyse d'impact expose les options stratégiques en vue de remédier à ce problème.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

La directive concernant les émissions des tracteurs harmonise les législations des États membres concernant les valeurs limites d'émissions et la procédure de réception des moteurs destinés aux tracteurs. Toute modification de la directive ne peut s'effectuer qu'au niveau de l'UE. Le risque existe toutefois que si aucune mesure n'est prise, les États membres prennent, pour remédier au problème, des mesures nationales susceptibles d'entraîner une fragmentation du marché intérieur et des inégalités concurrentielles entre les différents États membres. Une action de l'UE est donc justifiée et apporte une valeur ajoutée en ce qu'elle préserve le marché intérieur des tracteurs.

3. OBJECTIFS

Les objectifs stratégiques ont trait à la compétitivité et à l'environnement. Les objectifs généraux sont de préserver la compétitivité et la viabilité de l'industrie des tracteurs et de maintenir un niveau élevé de protection environnementale en réduisant les émissions polluantes émanant des tracteurs, tout en remédiant au problème identifié.

Les fabricants de tracteurs à voie étroite étant dans l'impossibilité de mettre sur le marché des produits conformes dès 2012, ils risquent de subir d'importantes pertes de revenus. Les investissements en R&D nécessaires pour mettre au point les solutions techniques requises pour revenir sur le marché seraient de ce fait gravement compromis. Ce risque pourrait compromettre l'existence d'un grand nombre de ces entreprises spécialisées, qui sont généralement des entreprises industrielles de taille limitée disposant de peu de capitaux, plusieurs étant des PME.

Sur le plan de la protection de l'environnement, il est essentiel de renouveler le parc de tracteurs afin de réduire les émissions de PM et de NOx. Si de nouveaux tracteurs à voie étroite ne sont pas offerts sur le marché en raison des difficultés techniques qui se posent pour respecter les prescriptions réglementaires, on s'attend à ce que les utilisateurs s'adaptent en prolongeant l'utilisation de leurs vieux tracteurs à voie étroite plus polluants au-delà de leur

durée de vie normale. En outre, il convient d'inciter l'industrie à continuer à mettre au point des tracteurs à voie étroite plus propres et à garantir la réduction des émissions nécessaire à moyen ou long terme. Les émissions émanant du parc actuel de tracteurs à voie étroite représentent 0,2 % des émissions totale de PM et 0,5 % des émissions totales de NOx dans l'UE.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Six options stratégiques ont été recensées comme moyens de réaliser lesdits objectifs, à savoir:

- ***Option 1 – Pas de nouvelle action = scénario de base***

Les dates de mise en œuvre actuellement prévues auxquelles les tracteurs à voie étroite sont tenus de respecter les valeurs limites des phases IIIB et IV restent inchangées, ce qui signifie que les nouveaux tracteurs à voie étroite devront se conformer à la phase IIIB à compter du 1^{er} janvier 2012 et à la phase IV à compter du 1^{er} octobre 2014.

- ***Option 2 – Accorder aux tracteurs à voie étroite trois années supplémentaires pour la mise en œuvre des phases IIIB et IV***

Les dates de mise en œuvre auxquelles les tracteurs à voie étroite sont tenus de respecter les prescriptions relatives aux émissions des phases IIIB et IV seraient retardées de trois ans. La phase IIIB s'appliquerait aux nouveaux tracteurs à voie étroite à compter du 1^{er} janvier 2015 et la phase V à compter du 1^{er} octobre 2017.

- ***Option 3 – Accorder aux tracteurs à voie étroite cinq années supplémentaires pour la mise en œuvre des phases IIIB et IV***

Les dates de mise en œuvre auxquelles les tracteurs à voie étroite sont tenus de respecter les prescriptions relatives aux émissions des phases IIIB et IV seraient retardées de cinq ans. La phase IIIB s'appliquerait aux nouveaux tracteurs à voie étroite à compter du 1^{er} janvier 2017 et la phase V à compter du 1^{er} octobre 2019.

- ***Option 4 – Exempter les tracteurs à voie étroite des phases IIIB et IV***

Étant donné les contraintes spécifiques dues à la conception des tracteurs à voie étroite et leur part de marché limitée, comparé à l'ensemble du marché des tracteurs, une autre option pourrait être d'exempter intégralement les tracteurs à voie étroite de l'obligation de respecter les prescriptions des phases IIIB et IV. Les prescriptions actuelles de la phase IIIA seraient ainsi maintenues dans le cas particulier des tracteurs à voie étroite pour une période de temps illimitée.

- ***Option 5 – Sauter la phase IIIB et introduire la phase IV aux dates initialement prévues***

Avec cette option, il est prévu de sauter la phase IIIB et d'introduire les valeurs limites d'émission de la phase IV aux dates initialement prévues dans la législation relative aux émissions des tracteurs, à savoir à compter du 1^{er} octobre 2014.

- **Option 6 – Étendre les dispositions relatives à la flexibilité aux tracteurs à voie étroite**

Avec cette option, il est prévu d'étendre aux tracteurs à voie étroite les dispositions relatives au mécanisme de flexibilité figurant dans la directive concernant les émissions émanant des tracteurs, de sorte que les fabricants de tracteurs à voie étroite puissent vendre un nombre supplémentaire de tracteurs non conformes sans que les prescriptions en matière d'émissions ne soient pour autant modifiées.

L'option 5 a été d'emblée écartée, car la conception d'un véhicule conforme à la phase IV prendra beaucoup plus de temps que le délai prévu jusqu'à l'introduction obligatoire des valeurs limites fixées par la législation. On peut s'attendre à d'importants impacts négatifs (impossibilité de vendre les tracteurs à voie étroite conformes, pertes de revenus, maintien de l'utilisation des vieux tracteurs) dès 2014, probablement dans une mesure encore plus grande qu'avec l'option 1. Qui plus est, cela signifierait un gaspillage de ressources pour les entreprises qui ont investi dans les solutions techniques pour la phase IIIB.

L'option 6 a elle aussi été écartée. Les dispositions relatives à la flexibilité dans le secteur des tracteurs permettent aux fabricants de continuer à vendre des tracteurs non conformes au-delà de la date de mise en œuvre des nouvelles phases d'émission. Les dispositions actuelles accordent un sursis de quelques mois uniquement. Afin de rapprocher les délais prévus par ces dispositions des délais nécessaires pour la mise au point de tracteurs à voie étroite conformes, il pourrait être envisagé d'étendre les dispositions relatives à la flexibilité aux tracteurs à voie étroite. Dans ce cas, les facilités de flexibilité devraient être de l'ordre de 300 %. Dans la pratique, une telle option impliquerait un retard de trois ans dans l'application des nouvelles phases d'émission, une option très similaire à l'option 2. Néanmoins, les fabricants et les administrations auraient à supporter une charge administrative bien plus importante du fait de la mise en œuvre de ce mécanisme de flexibilité.

5. ANALYSE D'IMPACT

Comme la présente analyse d'impact concerne une mesure législative «étroite», il sera essentiellement procédé à une évaluation qualitative des options, en se limitant à ne quantifier que les impacts pour lesquels il existe suffisamment de données. L'analyse repose sur les données disponibles de sources diverses, y compris les études réalisées par le CCR, Arcadis et l'industrie elle-même (en particulier les fabricants de moteurs, de systèmes de post-traitement et de tracteurs), qui ont fourni des informations sur les résultats de R&D et sur l'état de la technique concernant l'introduction de nouvelles phases pour les tracteurs à voie étroite.

- **Option 1 – Pas de nouvelle action = scénario de base**

Cette option présente le risque sérieux de perturber l'industrie et le marché des tracteurs à voie étroite, car l'industrie ne pourrait pas fabriquer de tracteurs conformes dans les délais impartis pour la phase IIIB ou la phase IV. Les utilisateurs seraient dans l'incapacité de remplacer les vieux tracteurs polluants par des engins modernes et continueraient probablement à utiliser leurs vieux tracteurs hautement polluants dans de mauvaises conditions de sécurité. Des tracteurs conformes (dans la catégorie de moteur inférieure) pourraient arriver sur le marché quelques années plus tard, mais la perte prolongée de revenus tirés de la vente de tracteurs à voie étroite pourrait amener plusieurs fabricants à cesser leurs activités, ce qui entraînerait des pertes d'emplois importantes, estimées à 3 000 sur une période de trois ans. En plus,

le parc de tracteurs existant n'étant pas remplacé, il est estimé qu'environ 80 000 travailleurs utilisant des tracteurs à voie étroite seront exposés à des risques plus élevés pour leur sécurité, du moins pour une période de trois ans. En fait, la législation récente a amélioré les prescriptions de sécurité pour les nouveaux tracteurs, notamment contre les risques de retournement, et il est essentiel de renouveler le parc afin d'améliorer la sécurité des travailleurs.

Les émissions générales de PM et de NOx avec cette option sont plus élevées qu'on ne s'y attendait initialement avec les nouvelles valeurs limites d'émission. Cela est dû au fait que les vieux tracteurs continueraient à être utilisés, en raison de l'indisponibilité des nouveaux tracteurs à voie étroite conformes.

Les parties concernées (principalement dans l'industrie) critiquent cette option depuis des années et ont mis en garde contre ses conséquences négatives.

- ***Option 2 – Accorder aux tracteurs à voie étroite trois années supplémentaires pour la mise en œuvre des phases IIIB et IV***

Cette option, en laissant trois années supplémentaires aux tracteurs à voie étroite pour se conformer aux nouvelles prescriptions, serait très efficace pour atténuer les impacts économiques sur l'industrie dans des proportions difficiles à atteindre mais réalisables, sans retombées sociales graves. L'industrie restera soumise à des pressions continues pour trouver des solutions techniques lui permettant de respecter les nouvelles valeurs limites d'émission introduites par la directive, ce qui stimulerait l'innovation. Il est estimé que les fabricants devraient faire passer leurs dépenses en R&D de 3 % à plus de 6 % du chiffre d'affaires dans les quatre années à venir afin de respecter la phase IIIB à compter de 2015. Les investissements totaux en R&D des fabricants de tracteurs à voie étroite devraient avoisiner les 50 millions d'euros. La sécurité des travailleurs sera améliorée, comme prévu, grâce au remplacement des vieux tracteurs à voie étroite par de nouveaux plus sûrs.

Par rapport au scénario de base (option 1), les conséquences pour l'environnement sont positives. La raison en est que, bien que les tracteurs à voie étroite conformes à la phase IIIB ne soient pas disponibles, de nouveaux tracteurs à voie étroite conformes à la phase IIIA pourront entrer sur le marché et permettre de réduire les émissions polluantes en remplaçant les vieux tracteurs polluants. Les avantages généraux de cette option pour l'environnement sont estimés à 122 millions d'euros (la valeur monétaire de la réduction des émissions de PM est estimée à 31 millions d'euros et celle de la réduction des émissions de NOx à 91 millions d'euros).

Si certaines entreprises industrielles ont indiqué que cette option était réalisable, d'autres pensent qu'elle ne l'est pas.

- ***Option 3 – Accorder aux tracteurs à voie étroite cinq années supplémentaires pour la mise en œuvre des phases IIIB et IV***

Cette option, qui consiste à accorder cinq années supplémentaires aux tracteurs à voie étroite pour se conformer aux nouvelles prescriptions, serait très efficace pour éviter les pertes d'emplois dans le secteur. L'industrie serait encore soumise à des pressions pour trouver des solutions techniques lui permettant de se conformer à la directive, mais tous les acteurs industriels concernés auraient suffisamment de temps

pour mettre au point des solutions techniques pour les tracteurs à voie étroite. La crédibilité de la législation pourrait cependant être quelque peu remise en question si l'industrie est perçue comme n'essayant pas de respecter les valeurs limites dans les délais. Cette option correspond aux requêtes actuellement formulées par les fabricants de tracteurs à voie étroite. La sécurité des travailleurs sera améliorée, comme prévu, grâce au remplacement des vieux tracteurs à voie étroite par de nouveaux plus sûrs.

Ici aussi, il y aura un avantage pour l'environnement, comparé au scénario de base, puisque les vieux tracteurs à voie étroite seront remplacés par des tracteurs plus propres conformes à la phase IIIA. Les avantages généraux de cette option pour l'environnement sont estimés à 74 millions d'euros (la valeur monétaire de la réduction des émissions de PM est estimée à 12 millions d'euros et celle de la réduction des émissions de NOx à 62 millions d'euros). Ces valeurs sont légèrement inférieures à celles de l'option 2, car la phase IIIB sera applicable deux ans plus tard.

Cette option correspond aux requêtes actuellement formulées par les fabricants de tracteurs à voie étroite.

- ***Option 4 – Exempter les tracteurs à voie étroite des phases IIIB et IV***

Une exemption permanente permettra de réduire de façon efficace les impacts économiques négatifs pour l'industrie, mais n'offre pas la certitude que les émissions polluantes seront réellement réduites à long terme, car la mise au point de tracteurs à voie étroite conformes à la phase IIIB ou à la phase IV est loin d'être certaine. Comme d'autres engins émetteurs de PM et de NOx devraient réduire leurs émissions au fil du temps, la part relative des tracteurs à voie étroite dans ces émissions va par conséquent augmenter. Les coûts généraux de cette option pour l'environnement sont estimés à 674 millions d'euros (la valeur monétaire de la hausse des émissions de PM est estimée à 313 millions d'euros et celle de la hausse des émissions de NOx à 361 millions d'euros). À court terme, toutefois, cette option serait avantageuse pour l'environnement, car il y aurait au moins de nouveaux tracteurs conformes à la phase IIIA pour remplacer les tracteurs plus vieux et plus polluants. Une exemption contribuerait également dans une grande mesure à décourager les investissements dans la R&D et l'innovation dans les technologies écologiques pour les tracteurs à voie étroite. Ici aussi, la sécurité des travailleurs sera améliorée, comme prévu, grâce au remplacement des vieux tracteurs à voie étroite par de nouveaux plus sûrs.

Il n'y aurait aucun risque que les entreprises soient contraintes de cesser leurs activités en raison des prescriptions en matière d'émissions, puisqu'elles seraient dans la même situation qu'aujourd'hui. Néanmoins, il pourrait y avoir de faibles pertes d'emplois parmi les effectifs de la R&D dans le secteur des fabricants de tracteurs et des fournisseurs de systèmes de post-traitement.

Au départ, c'était la solution demandée par les parties (industrielles) concernées. Tout récemment, elles ont demandé un report de cinq ans.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Sur la base de l'analyse qui précède, il est conclu que le report de trois ans des dates de mise en œuvre pour les tracteurs à voie étroite (option 2) est la mesure la plus appropriée pour garantir la réalisation des objectifs stratégiques consistant à assurer une industrie compétitive et une meilleure protection de l'environnement. Comme le résume le tableau ci-dessous, cette option génère les impacts généraux les plus favorables sur le plan économique, environnemental et social.

	Option 1 – Option de base	Option 2 – report de trois ans	Option 3 – report de cinq ans	Option 4 – exemption
Impact économique direct (sur l'industrie)	0 Aucune vente de tracteurs tant qu'une solution technique n'est pas trouvée, pertes de revenus, risque de faillites	+	+	+
Impact économique direct (sur les consommateurs)	0 Impossible de renouveler les outils, coûts d'entretien plus élevés	+	+	++
Impact sur la R&D	0 Course à l'innovation entre certains acteurs, sans revenus pour la financer	++	+	--
Émissions de PM¹	0 Utilisation prolongée de vieux tracteurs polluants	++	+	--
Émissions de NOx	0 Utilisation prolongée de vieux tracteurs polluants	++	+	--
Effets sur l'emploi	0	+	+	+

¹ Les estimations concernant les émissions polluantes et l'évaluation monétaire des impacts concernent le scénario de base. Les émissions correspondent au calendrier jusque 2050, les impacts environnementaux monétisés au calendrier 2012-2030.

	Risque sérieux de pertes d'emplois, jusqu'à 3000 sur trois ans	Pertes d'emplois limitées, pas structurelles, des emplois supplémentaires chez les fournisseurs	Pertes d'emplois plus limitées, pas structurelles, des emplois supplémentaires chez les fournisseurs	Pas de risque de pertes d'emplois, pas d'emplois supplémentaires chez les fournisseurs
Conséquences sur la sécurité des travailleurs	0 Utilisation prolongée de tracteurs peu sûrs, soit 80 000 travailleurs exposés	+	+	+
		Amélioration de la sécurité grâce au renouvellement du parc	Amélioration de la sécurité grâce au renouvellement du parc	Amélioration de la sécurité grâce au renouvellement du parc

Le report de trois ans permettrait à la plupart des fabricants de tirer parti des récents progrès technologiques pour rendre les tracteurs à voie étroite conformes aux valeurs limites de la phase IIIB et de respecter simultanément les exigences essentielles de leurs clients en vue de l'utilisation des engins dans les vignobles et les vergers. Les importantes pertes d'emplois de l'option 1 sont ainsi évitées et les impacts sur la sécurité des travailleurs demeurent positifs, le parc de l'UE continuant à être renouvelé. Comparé à l'option 3, le report répondrait à la nécessité de développement technologique et continuerait à stimuler l'innovation. Avec un report limité, les avantages escomptés pour l'environnement avec la législation initiale se concrétiseront, contrairement à l'option 4.

7. SUIVI ET EVALUATION

Il sera important de suivre l'évolution technique de l'industrie au fil du temps afin de suivre l'état d'avancement de la transition vers les valeurs limites de la phase IIIB et de la phase IV. Les indicateurs clés sont le niveau d'investissement dans la R&D du secteur, le niveau des ventes et la rentabilité des entreprises (en particulier les PME) actives dans le secteur et le nombre de tracteurs à voie étroite réceptionnés en fonction des valeurs limites de la phase IIIB et de la phase IV à terme. Le suivi des émissions de NOx et de PM attribuées aux tracteurs à voie étroite sera également utile.

Par conséquent, il sera de la plus haute importance de maintenir un dialogue constant avec l'industrie en vue de suivre les investissements en R&D réalisés par les grandes et les petites entreprises dans le secteur et de surveiller la compétitivité du secteur ainsi que sa capacité à mettre au point des solutions technologiques dans les prochaines années. En vue de la future mise en œuvre des règles en question, il sera essentiel de surveiller le marché des tracteurs à voie étroite et l'évolution des technologies, y compris l'apparition de solutions potentielles pour la transition vers la phase IV. Un bon moyen d'assurer ce dialogue constant est de s'appuyer sur le groupe de travail sur les tracteurs agricoles.